Del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) al Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín – Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

Responsabilidad administrativa del servidor

Responsabilidad Administrativa Disciplinaria	Responsabilidad Administrativa Funcional
Es aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las **faltas previstas en la Ley 30057 que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios**, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento administrativo disciplinario. La responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores civiles **no enerva las consecuencias funcionales**, civiles y/o penales de su actuación.	Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios **por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen**. Esta responsabilidad se identifica como **resultado de un servicio de control posterior**.

Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD

Ley 30057 – Decreto Supremo 040-2014-PCM

¿Qué es le procedimiento disciplinario?

Diferencia con otros procedimientos

Procedimiento Administrativo

Procedimiento Administrativo Sancionador

Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD)

Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)

Principios (i)

1. Legalidad. Sólo por **norma con rango de ley** cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar.

2. Debido procedimiento. No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las **garantías del debido procedimiento**.

3. Razonabilidad. Las autoridades deben prever que **la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor** que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

Principios (ii)

4. Tipicidad. Constituyen conductas sancionables las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, **sin admitir interpretación extensiva o analogía**.

5. Irretroactividad. Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**.

6. Concurso de Infracciones. Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la **sanción prevista para la infracción de mayor gravedad**.

Principios (iii)

7. Continuación de infracciones. Para determinar la **procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que se incurra en forma continua**, se requiere que hayan transcurrido por lo menos 30 días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

8. Causalidad. La responsabilidad debe recaer en **quien realiza la conducta omisiva o activa** constitutiva de infracción sancionable.

Principios (iv)

9. Presunción de licitud. Las entidades deben **presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes** mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Culpabilidad. La responsabilidad administrativa es **subjetiva**

11. Non bis in idem. No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la **identidad del sujeto, hecho y fundamento**.

Ámbito subjetivo

PAD se aplica

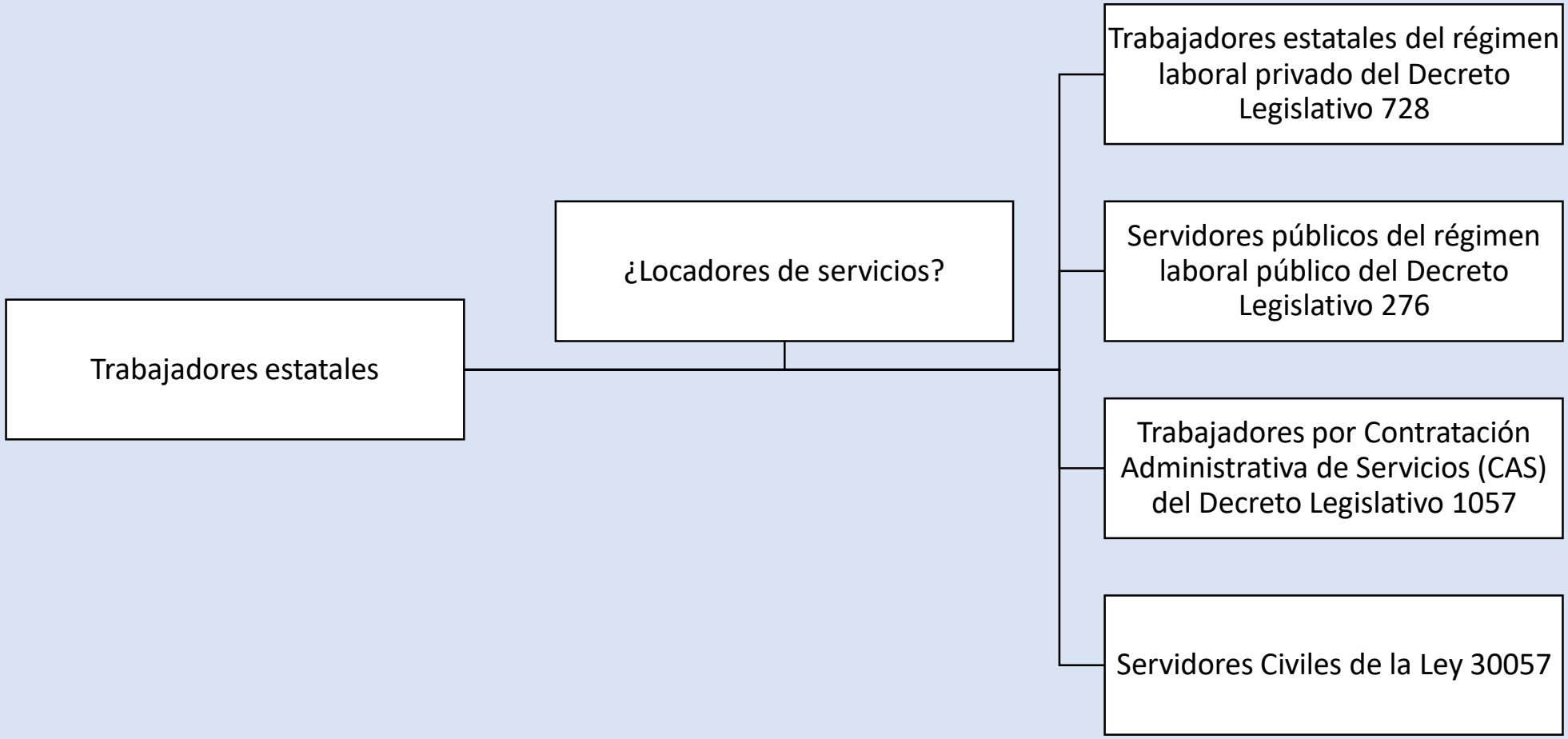
Los funcionarios públicos de **elección popular, directa y universal** se encuentran excluidos.

a) Los funcionarios públicos de designación o remoción regulada, con excepción del Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, los miembros del JNE, los miembros de la JNJ, el Jefe de la ONPE, el Jefe del RENIEC, los miembros del Directorio del BCR y el SBS y AFP

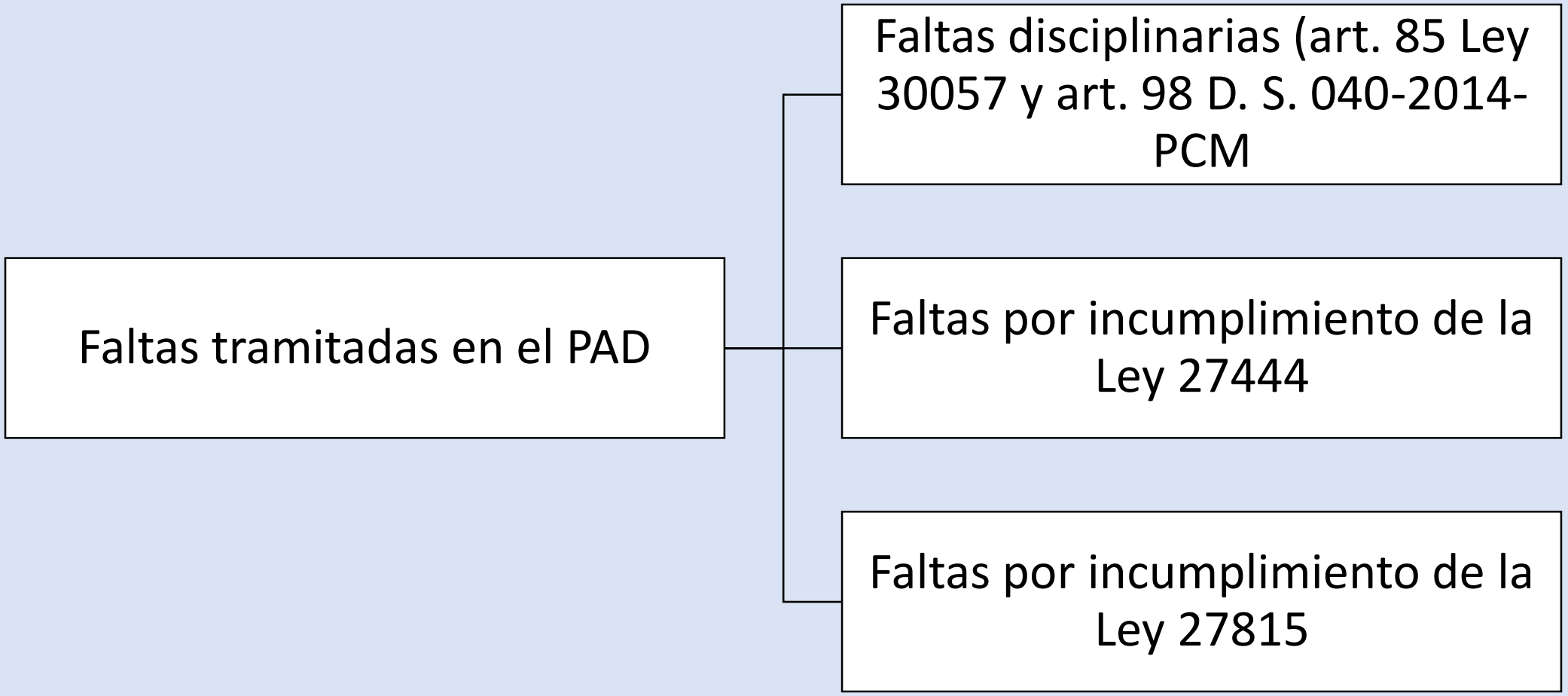
b) Los funcionarios públicos de libre designación y remoción, con excepción de los Ministros de Estado.

c) Los directivos públicos; servidores civiles de carrera; servidores de actividades complementarias y servidores de confianza.

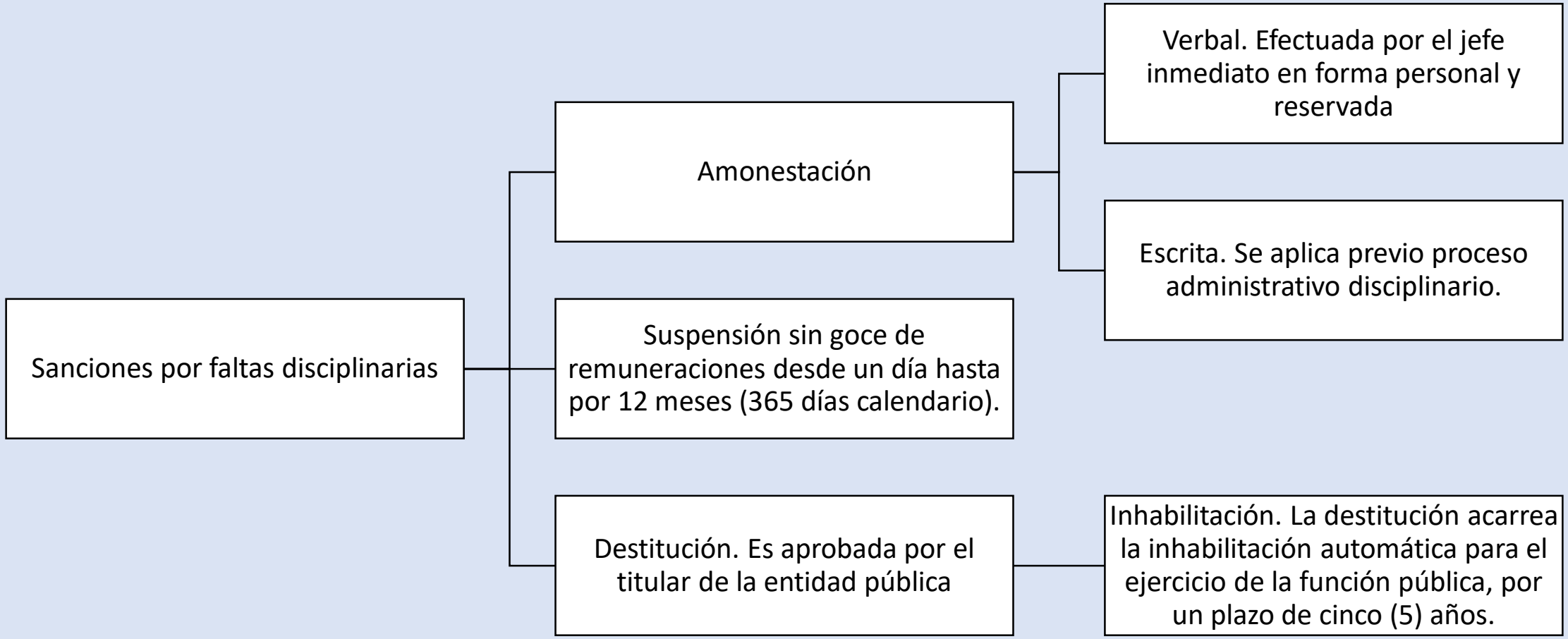
Trabajadores estatales imputados



Faltas Disciplinarias



Sanciones disciplinarias



Criterios para imponer sanción

a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado.

b) Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.

c) Grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta.

d) Circunstancias en que se comete la infracción.

e) Concurrencia de varias faltas.

f) Participación de uno o más servidores.

g) Reincidencia.

h) Continuidad.

i) Beneficio ilícitamente obtenido.

Secretario Técnico

Las autoridades del procedimiento cuentan con el apoyo de un secretario técnico.

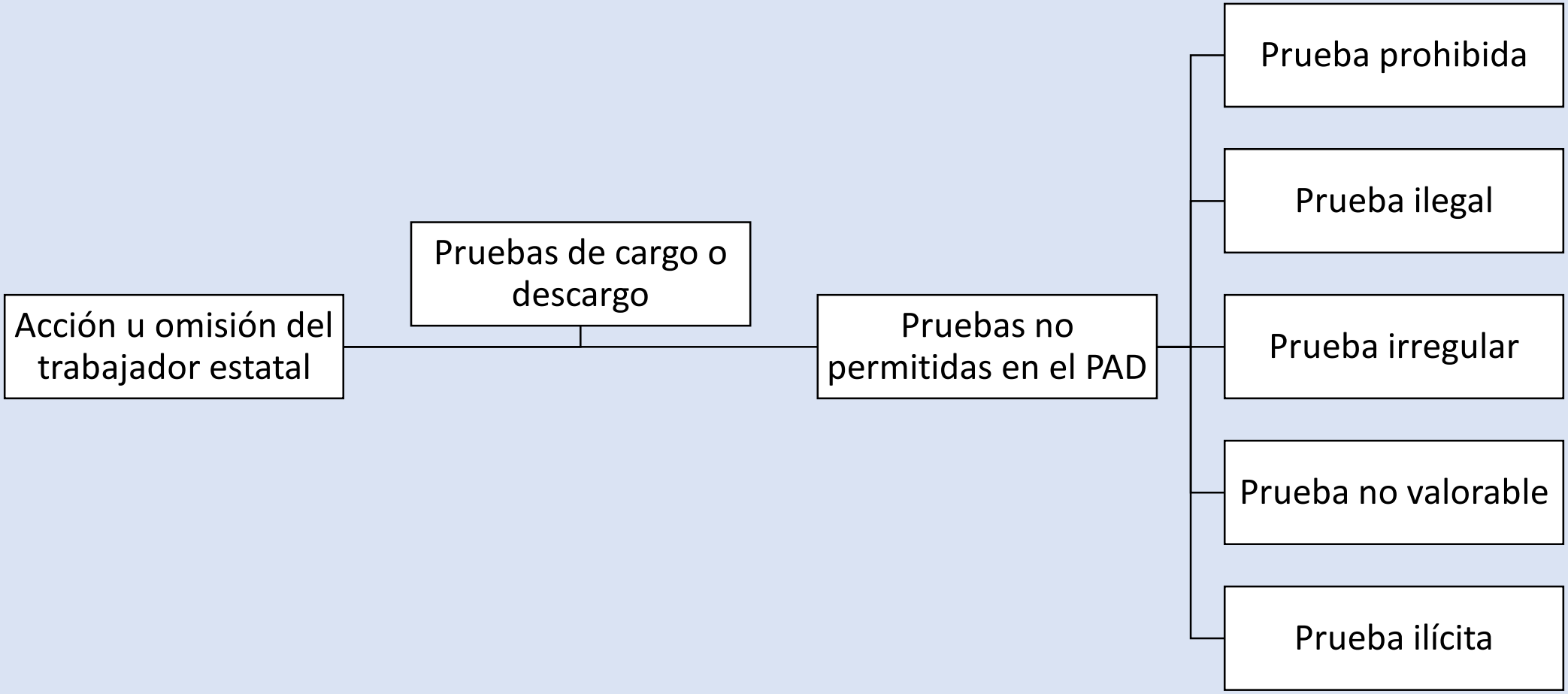
El secretario técnico puede ser un servidor civil de la entidad que se desempeña como tal, en adición a sus funciones.

El secretario técnico es el encargado de precalificar las presuntas faltas. **No tiene capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes**.

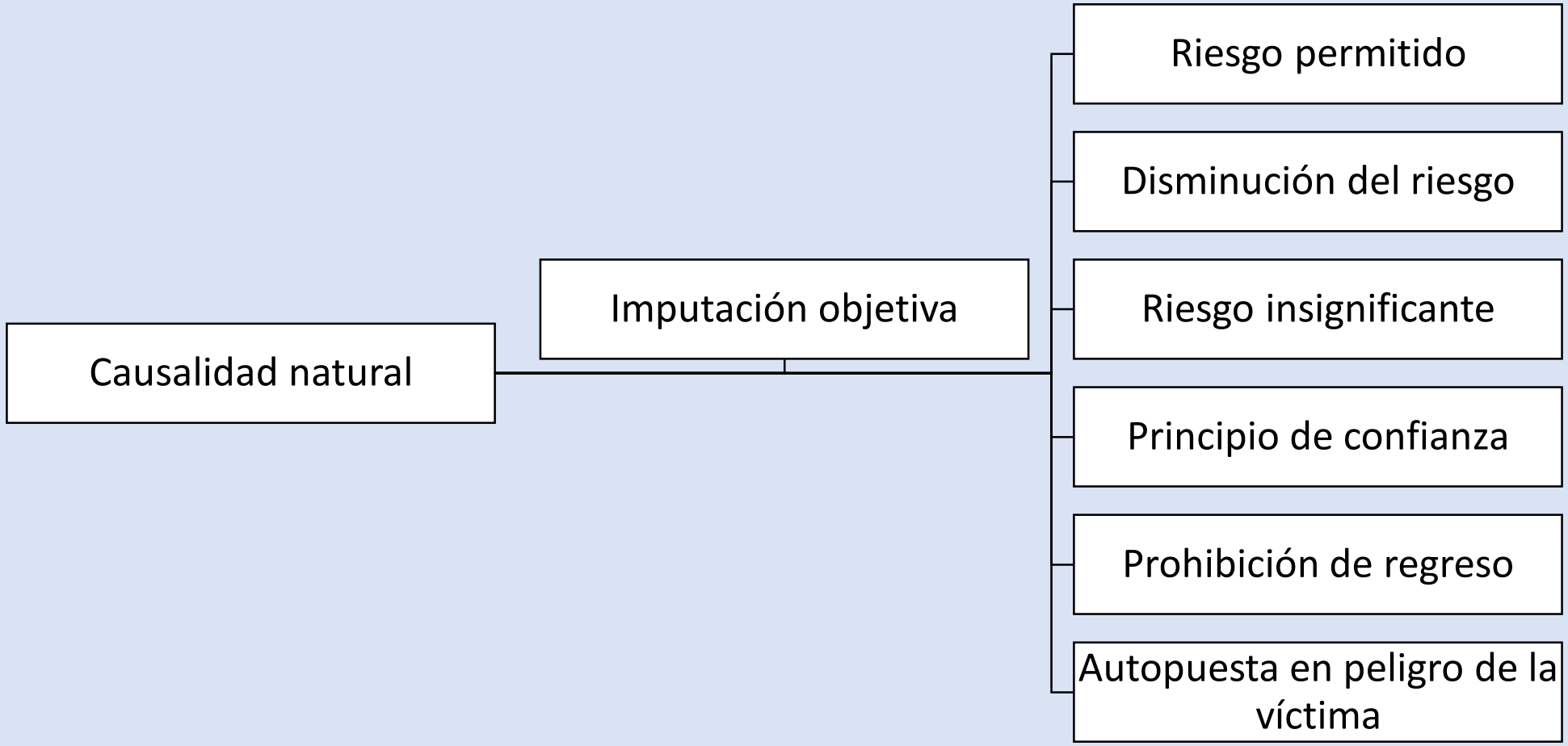
Autoridades Disciplinarias

Sanción	Primera Instancia			Segunda Instancia
	Órgano Instructor	Órgano Sancionador	Oficialización de la Sanción	
Amonestación Escrita	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos
Suspensión	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos	Tribunal del Servicio Civil
Destitución	Jefe de recursos humanos	Titular de la entidad	Titular de la entidad	Tribunal del Servicio Civil

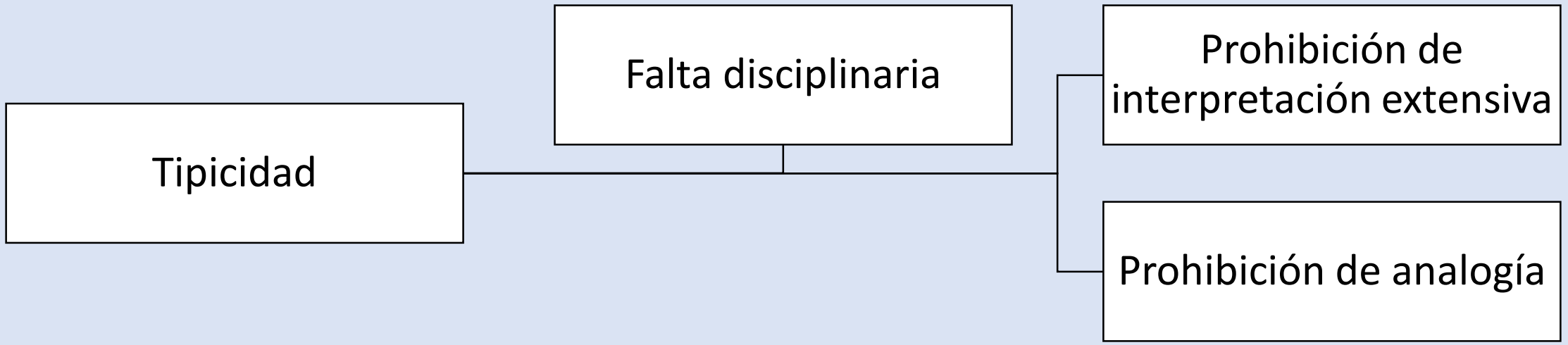
Hechos probados



Causalidad


Causalidad natural
Imputación objetiva
Riesgo permitido
Disminución del riesgo
Riesgo insignificante
Principio de confianza
Prohibición de regreso
Autopuesta en peligro de la víctima

Tipicidad


Tipicidad
Falta disciplinaria
Prohibición de interpretación extensiva
Prohibición de analogía

Eximentes de responsabilidad disciplinaria

a) Su incapacidad mental.

b) El caso fortuito o fuerza mayor.

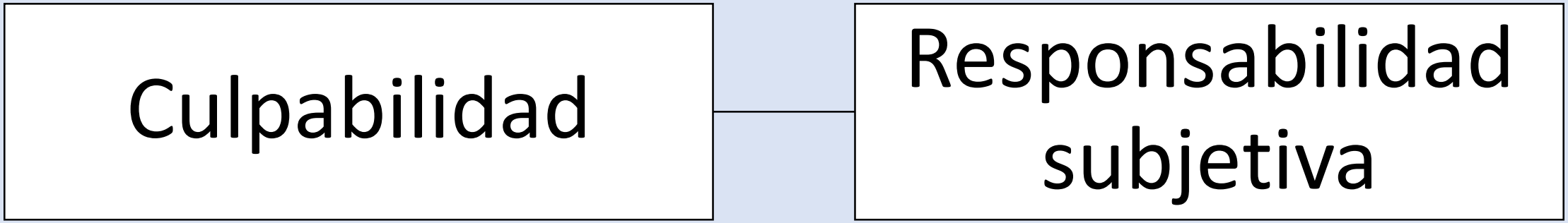
c) El ejercicio de un deber legal, función, cargo o comisión encomendada.

d) El error inducido por la Administración.

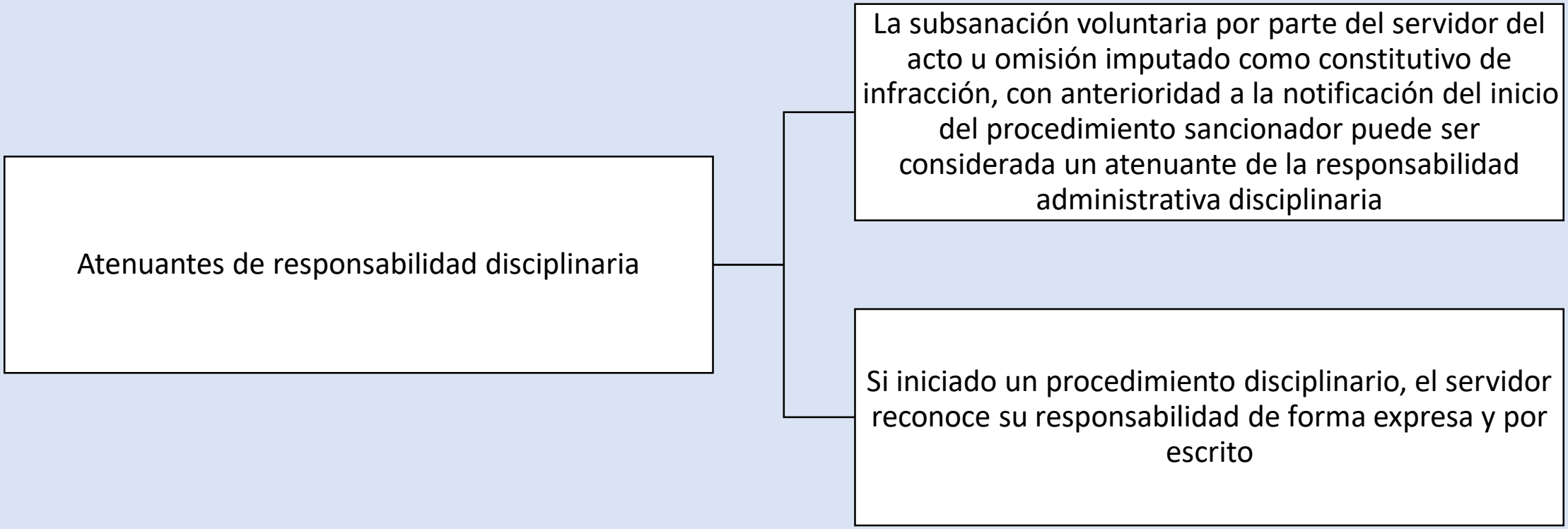
e) La actuación funcional en caso de catástrofe o desastres que hubieran determinado la necesidad de ejecutar acciones para evitar la inminente afectación de intereses generales.

f) La actuación funcional en privilegio de intereses superiores de carácter social cuando se hubiera requerido la adopción de acciones para evitar su inminente afectación.

Culpabilidad



Atenuantes de responsabilidad



Prescripción

Prescripción larga. La competencia para iniciar PAD decae en el plazo de **3 años** contados a partir de la comisión de la falta

Prescripción corta. La competencia para iniciar PAD decae en **1 año** a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos de la entidad.

Prescripción para ex servidores. El plazo de prescripción es de **2 años** contados a partir de que la entidad conoció de la comisión de la infracción.

Prescripción del procedimiento administrativo. Entre el inicio del PAD y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor a **1 año**.

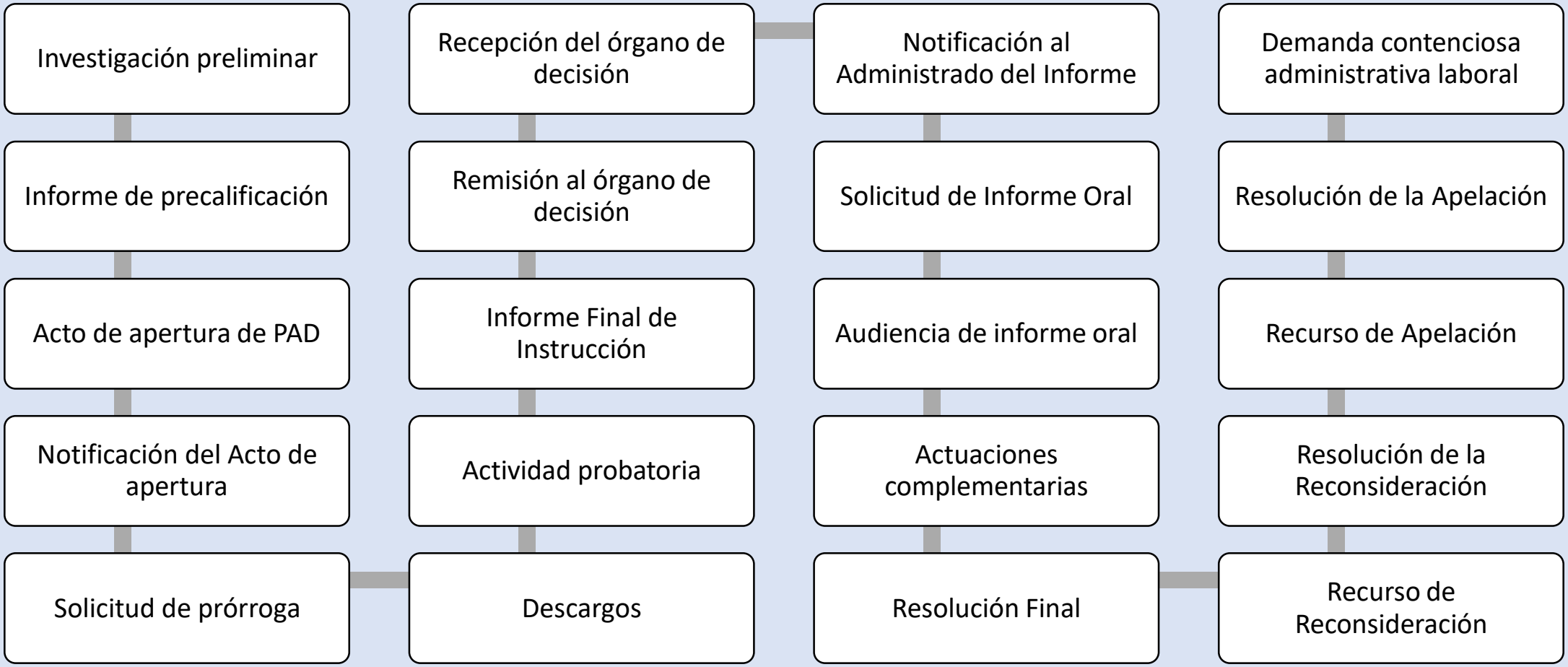
Recursos Administrativos

Recursos administrativos. En el plazo de 15 días hábiles

- **Recurso de reconsideración**. **Se resuelve en el plazo de quince (15) días hábiles**
- **Recurso de apelación.** Se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, cuestiones de puro derecho o se cuente con **nueva prueba instrumental**

La interposición de los medios impugnatorios **no suspende la ejecución del acto impugnado**.

Etapas del procedimiento disciplinario



Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)

Ley 27785 – Resolución de Contraloría 166-2021-CG

Principios (i)

1. **Legalidad.** Sólo por **norma con rango de ley** cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias que a título de sanción son posibles de aplicar.

2. Tipicidad. Solo las conductas establecidas en la Ley, constituyen infracciones. En el PAS se requiere la adecuación entre el hecho imputado y la infracción, no admitiéndose interpretaciones extensivas o aplicaciones por analogía **en contra del administrado**.

3. Debido procedimiento. El administrado goza de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento.

Principios (ii)

4. Razonabilidad. La decisión de los órganos del PAS mantiene la debida proporción entre el interés público y los medios a emplear, para que éstos respondan a **criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad**.

5. Culpabilidad. La responsabilidad administrativa funcional, recae en el servidor público que, **debiendo y pudiendo actuar de manera diferente**, realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción. Se debe demostrar la existencia de una **relación causal entre la conducta y el resultado imputado**, estableciendo la vinculación de causa natural o fáctica entre ambos, seguida de criterios de **imputación objetiva**.

6. Verdad material. Los órganos del PAS **verifican razonablemente los hechos** que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual adoptan las medidas pertinentes, aun cuando no hubieran sido propuestas por el administrado.

Principios (iii)

7. Congruencia. La decisión de los órganos del PAS debe guardar **correlación con el hecho imputado y su calificación como infracción**.

8. Celeridad. En el PAS se evitan actuaciones que dificulten su desenvolvimiento o constituyan **meros formalismos**.

9. Conducta procedimental. Los órganos del PAS, el administrado, su abogado y todo aquel que participa, deben actuar conforme a los principios de **buena fe procesal**, respeto mutuo y colaboración.

Principios (iv)

10. Igualdad. Los órganos del PAS actúan **sin ninguna clase de discriminación o preferencia** entre los administrados, otorgándoles tratamiento igualitario.

11. Imparcialidad. Los órganos del PAS **no tienen ningún tipo de compromiso o prejuicio hacia la materia o administrado** comprendido en dicho procedimiento.

12. Impulso de oficio. El PAS es iniciado, dirigido e impulsado de oficio, por lo que se **debe ordenar la práctica de las actuaciones que razonablemente** sean necesarias para el esclarecimiento del hecho.

13. Independencia. Los órganos del PAS poseen **autonomía técnica** en sus actuaciones y decisiones.

Principios (v)

14. Intimación. La comunicación del cargo imputado al administrado debe ser **oportuna, expresa, clara, integral y suficiente**, para permitir que ejerza plenamente su derecho de defensa.

15. Irretroactividad. En el procedimiento sancionador se aplican las infracciones y sanciones vigentes al momento de la comisión del hecho, salvo cuando proceda la **retroactividad benigna**.

16. Non bis in ídem. No se puede imponer, sucesiva o simultáneamente, dos o más sanciones administrativas, cuando se aprecie **identidad de persona, hecho y fundamento**.

Principios (vi)

17. Presunción de licitud. Se presume que el servidor público o el administrado, han actuado conforme a sus atribuciones, obligaciones, competencias, **salvo prueba en contrario**.

18. Prohibición de reformatio in peius. En caso el administrado sancionado apele la sanción impuesta, la resolución de la apelación no puede suponerle la imposición de una sanción mayor.

19. Transparencia. El administrado tiene **acceso a las actuaciones, documentos e información generada o recopilada en el PAS**, en cualquier etapa del procedimiento sancionador.

Ámbito subjetivo

La potestad sancionadora de la Contraloría se aplica al servidor y funcionario público, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o **civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre**, o de la vigencia de dicho vínculo con las entidades.

- **Servidor o Funcionario Público**. Todo aquel que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades, y que en virtud de ello ejerce funciones en tales entidades
- No se encuentra comprendida en dicha potestad sancionadora, la persona que preste o prestó servicios en las entidades privadas, entidades no gubernamentales y entidades internacionales, que perciben o administran recursos y bienes del Estado.
- Se encuentran exceptuados de la potestad sancionadora de la Contraloría, los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejuicio político.

Infracciones

Artículo 46 de la Ley 27785 (32 infracciones). Por ejemplo:

Infracción grave 23. Contravenir las disposiciones que regulan el régimen de ingresos, remuneraciones, dietas o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el beneficio es propio o se ha generado grave afectación al servicio público, la **infracción es muy grave**.

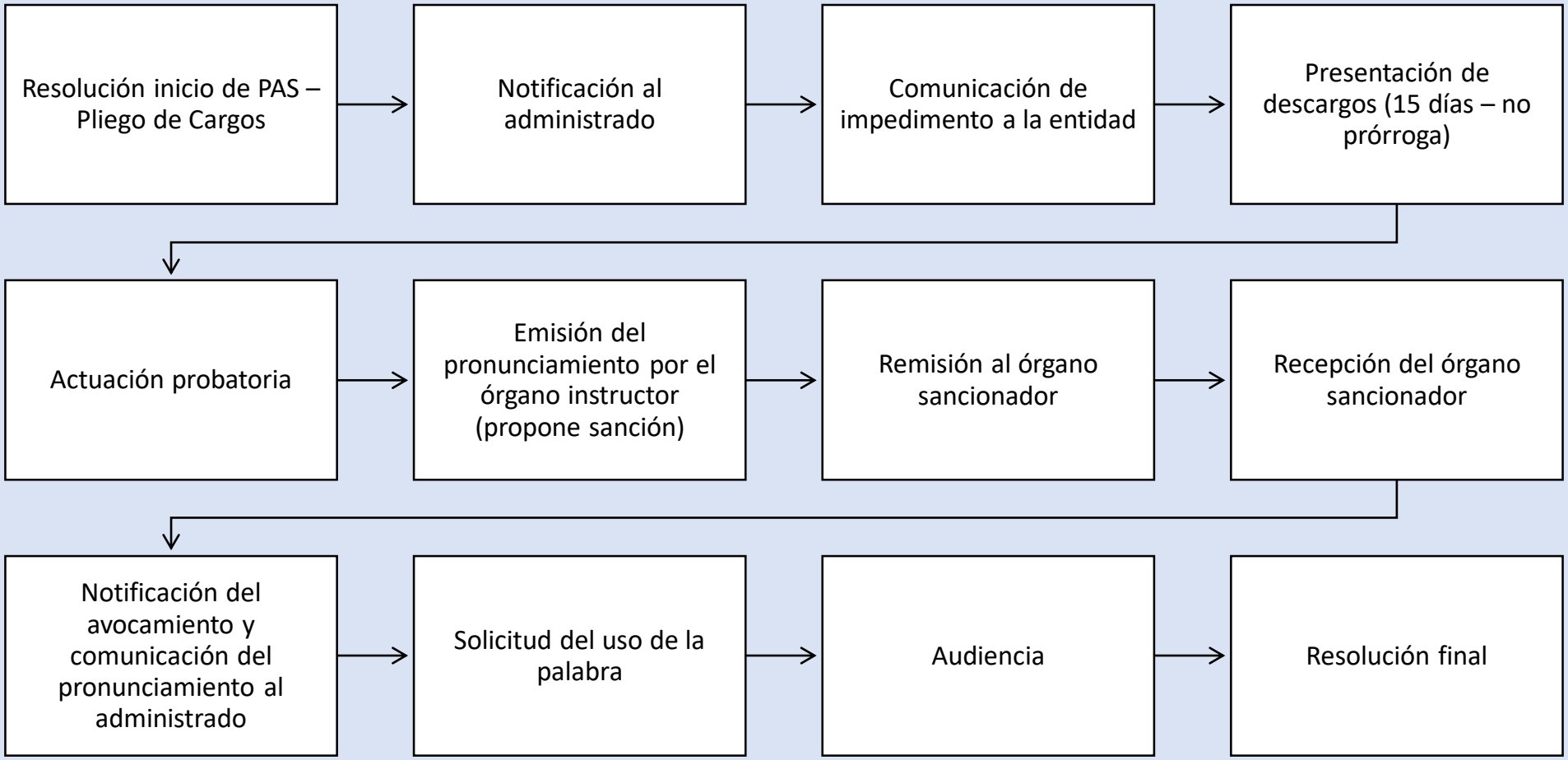
Autoridades Sancionadoras

Órganos Instructores conocen de los hechos remitidos al PAS contenidos en los Informes emitidos por los órganos del Sistema.

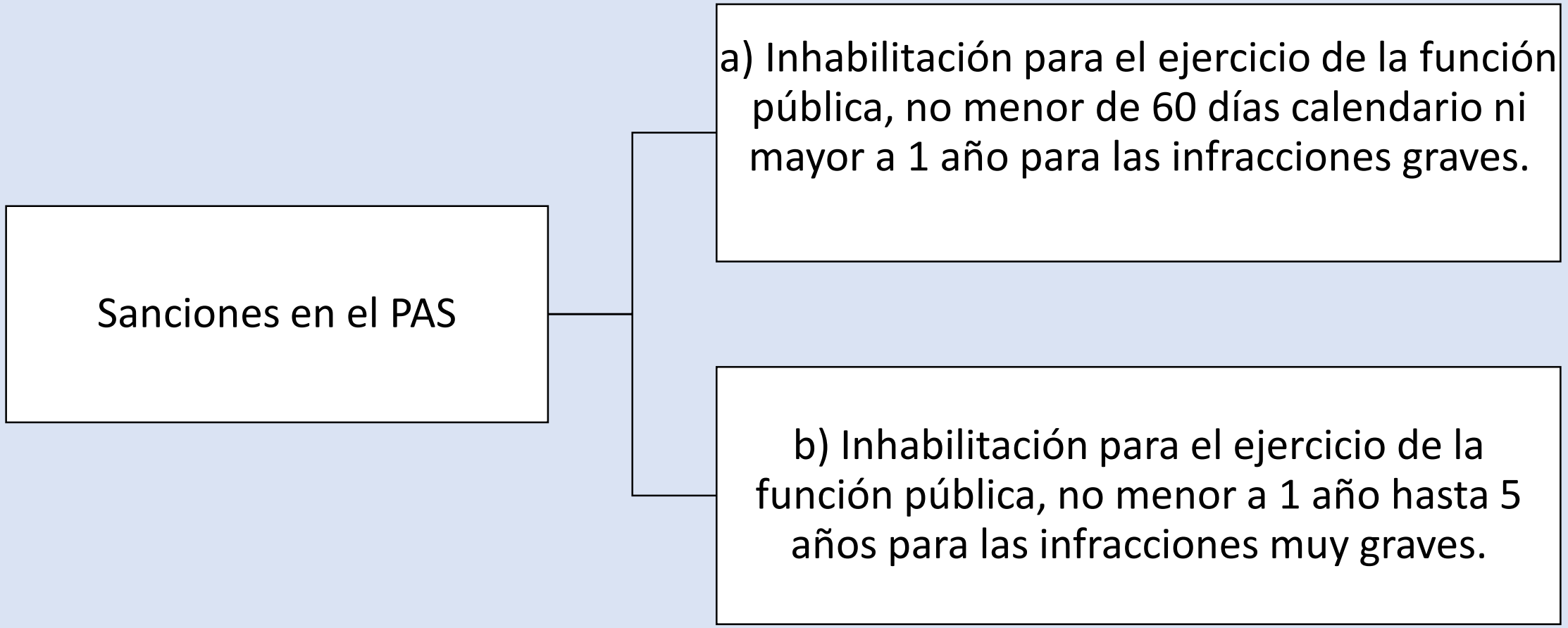
Órganos Sancionadores asumen competencia respecto de los pronunciamientos y procedimientos tramitados en los Órganos Instructores.

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) conoce las apelaciones presentadas contra las resoluciones emitidas por los órganos de la primera instancia, a nivel nacional.

Procedimiento administrativo sancionador



Sanciones por responsabilidad funcional



Criterios para imponer sanción

a) Reincidencia.	b) Concurrencia de infracciones.	c) Condiciones atenuantes de la responsabilidad funcional.	d) Beneficio ilícito.
e) Gravedad de la infracción cometida, considerando el daño que su comisión le genera al interés público.	f) Perjuicio causado o efecto dañino producido por la comisión de la infracción.	g) Reiteración.	h) Existencia de intencionalidad.
i) Condiciones eximentes de responsabilidad parcialmente configuradas.	j) Circunstancias de la comisión de la infracción.	k) Grado de participación en el hecho imputado.	l) Resultados definitivos en sede administrativa del procedimiento sancionador iniciado en la entidad, cuando estos suponen sanción para el administrado.

Eximentes de responsabilidad funcional

a) Incapacidad mental que afecte la aptitud para entender los alcances de la conducta.

b) Caso fortuito o la fuerza mayor.

c) Actuación en cumplimiento de un deber legal, función, cargo o comisión encomendada, o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.

d) Ausencia de una consecuencia perjudicial para los intereses del Estado.

e) Actuación funcional que asegura el cumplimiento de las finalidades de una actividad de la entidad

f) Error invencible inducido por la Administración o por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.

g) Orden obligatoria de autoridad competente, siempre que el servidor público hubiera expresado su oposición por escrito.

h) Actuación funcional en caso de catástrofe, desastres, estado de emergencia, cuando los intereses de vida, integridad y otros, hubieran requerido acciones para evitar su inminente afectación.

Recursos Administrativos

En el PAS **solo procede el recurso de apelación** para que el TSRA revise en segunda y última instancia administrativa, la decisión que sanción.

El plazo para interponer el recurso de apelación es de **15 días hábiles** contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución que impone sanción.

La presentación del recurso de apelación contra la resolución que impone sanción, **suspende los efectos de esta última**.

Prescripción y caducidad

Prescripción. La potestad sancionadora prescribe a los **4 años**, contados desde el día en que la infracción se comete, si es una infracción instantánea, o desde el día en que cesa, si es una infracción continuada o permanente.

Caducidad del procedimiento sancionador. El procedimiento sancionador no puede exceder el plazo de **2 años**, contado desde el día siguiente de la notificación de su inicio al administrado.

Muchas gracias

Abog. José María Pacori Cari

E mail corporacionhiramsl@gmail.com

Móvil 959666272